Deutscher Bundestag
7. Wahlperiode

Drucksache 7/887

09. 07. 73

Sachgebiet 100

Gesetzentwurf

der Bundesregierung

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 74 Nr. 24 – Wasserhaushalt)

A. Zielsetzung

Nach der derzeitigen Zuständigkeitsverteilung des Grundgesetzes kann der Bund auf dem Gebiet des Wasserhaushalts lediglich Rahmenvorschriften erlassen. Diese Gesetzgebungskompetenz reicht nicht aus, um den modernen Anforderungen genügende gesetzliche Regelungen, etwa über die Erhaltung oder Verbesserung des Gütezustandes der Gewässer oder über das Lagern wassergefährdender Stoffe, zu treffen.

B. Lösung

Durch die vorgeschlagene Verfassungsänderung soll der Bund die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für den Wasserhaushalt erhalten. Auf dieser Grundlage wird es möglich sein, bundeseinheitliche Vollregelungen zu erlassen.

C. Alternativen

keine

D. Kosten

Bund, Länder und Gemeinden werden durch dieses Gesetz unmittelbar nicht mit Kosten belastet.

Druck: Buchdruckerei R. Madel, 5307 Wachtberg-Villip
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, 53 Bonn-Bad Godesberg 1,
Postfach 821, Goethestraße 56, Telefon 0 22 21 / 36 35 51

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
I/4 (I/3, III/3) – 100 00 – Gr 27/73

Bonn, den 22. Juni 1973

An den Präsidenten
des Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen Entwurf eines . . . Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 74 Nr. 24 – Wasserhaushalt) mit Begründung und Vorblatt (Anlage 1).

Ich bitte, die Beschlußfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist der Bundesminister des Innern.

Der Bundesrat hat in seiner 392. Sitzung am 13. April 1973 gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes beschlossen, den Gesetzentwurf mit der aus der Anlage 2 ersichtlichen Begründung abzulehnen.

Die Auffassung der Bundesregierung zu dem Beschluß des Bundesrates ist in der als Anlage 3 beigefügten Gegenäußerung dargelegt.

Brandt

Anlage 1

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 74 Nr. 24 – Wasserhaushalt)

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen; Artikel 79 Abs. 2 des Grundgesetzes ist eingehalten:

Artikel I

Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (Bundesgesetzbl. S. 1) wird wie folgt geändert:

1. Artikel 74 Nr. 24 erhält folgende Fassung:

   „24. den Wasserhaushalt, die Abfallbeseitigung, die Luftreinhaltung und die Lärmbekämpfung."

2. Artikel 75 Nr. 4 erhält folgende Fassung:

   "4. die Bodenverteilung und die Raumordnung;".

Artikel II

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeines

Die vorgesehene Änderung des Grundgesetzes hat eine Erweiterung der Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes auf dem Gebiet des Wasserhaushalts zum Gegenstand. Diese Erweiterung soll – wie unter B im einzelnen dargelegt ist – die verfassungsrechtliche Grundlage für eine Novellierung des Wasserhaushaltsgesetzes schaffen, die sich als unabweisbar notwendig erwiesen hat.

Die Erweiterung der Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes auf diesem Gebiet war bereits in der vergangenen Legislaturperiode Gegenstand einer Gesetzesvorlage der Bundesregierung vom 20. Oktober 1970 (BT-Drucksache VI/1298). Während verschiedene Materien dieses Gesetzentwurfs als Gegenstand eines 30. Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes vom 12. April 1972 (Bundesgesetzbl. I S. 593) inzwischen in Kraft getreten sind, stellte der Rechtsausschuß des 6. Deutschen Bundestages die Beratungen über den Bereich „Wasserhaushalt" zurück, „bis die einfachgesetzliche Ausführungsregelung beraten ist" (vgl. Schriftlicher Bericht des Rechtsausschusses vom 14. Dezember 1971 BT-Drucksache VI/2947). Die Bundesregierung hat diesen Vorstellungen des Rechtsausschusses entsprochen, indem sie beim Bundestag am 30. November 1971 die 4. Novelle (BT-Drucksache VI/2869) und am 12. September 1972 die 5. Novelle zum Wasserhaushaltsgesetz (BT-Drucksache VI/3765) einbrachte. Durch die Auflösung des Bundestages erledigten sich schließlich diese Gesetzesvorlagen.

Die Bundesregierung stimmt mit der CDU/CSU-Fraktion des Deutschen Bundestages darin überein, daß die Änderung einzelner Vorschriften des Grundgesetzes nach Möglichkeit vermieden und die notwendige Anpassung auch der föderativen Struktur unseres Staates an die veränderten gesellschaftlichen Verhältnisse im Zuge einer Verfassungsreform erfolgen sollten. Dabei sind die Interessen des Gesamtstaates und der Länder zu berücksichtigen. Die Bundesregierung wird daher Einzelergänzungen des Grundgesetzes nur anstreben, wenn dies im Interesse des Gemeinwohls für erforderlich gehalten wird, da anderenfalls Staatsaufgaben nicht sachgerecht erfüllt werden können. Um ein in diesem Sinne unabweisbar notwendiges Vorhaben handelt es sich hier.

Die Bundesregierung hält es nach wie vor für zwingend erforderlich, daß die verfassungsrechtlichen Grundlagen für Vollregelungen auf dem Gebiet des Wasserhaushalts sobald wie möglich geschaffen werden, weil die hier anstehenden Probleme dringend der Lösung bedürfen. Auch bei den Beratungen des Entwurfs eines ... Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 74 GG – Umweltschutz; BT-Drucksache VI/1298) im Innenausschuß des 6. Deutschen Bundestages hat zwischen allen drei Fraktionen Einverständnis darüber bestanden, daß es erforderlich sei, dem Bund die mit dieser Gesetzesvorlage angestrebte konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für den Wasserhaushalt einzuräumen (vgl. Protokoll über die 69. Sitzung des Innenausschusses des 6. Deutschen Bundestages am 8. Dezember 1971, S. 17).

Zur Ermöglichung einer umfassenden Beratung des Gesamtkomplexes „Wasserhaushalt" legt die Bundesregierung neben diesem Gesetzentwurf gleichzeitig auch den Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes vor. Dieser Entwurf enthält den Inhalt der Vierten und Fünften Novelle zum Wasserhaushaltsgesetz aus der letzten Legislaturperiode unter Berücksichtigung der Vorschläge des Bundesrates, denen die Bundesregierung in ihrer Gegenäußerung zugestimmt hat.

B. Zu den Einzelvorschriften

1. Zu Artikel I Nr. 1:

Das geltende Verfassungsrecht sieht in Artikel 75 Nr. 4 GG lediglich die Befugnis des Bundes zum Erlaß von Rahmenvorschriften auf dem Gebiet des Wasserhaushalts vor. Als Rahmenregelung hat der Bundestag das Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz) vom 27. Juli 1957 (Bundesgesetzbl. I S. 1110) erlassen, das am 1. März 1960 in Kraft getreten ist. Demgemäß sind verschiedene Materien, die aus heutiger Sicht im Interesse des Gewässerschutzes dringend einer bundeseinheitlichen Vollregelung zugeführt werden müssen, mit zum Teil tiefgreifenden Unterschieden landesrechtlich geregelt, wie insbesondere die Anforderungen an Anlagen zum Lagern wassergefährdender Stoffe. In anderen Bereichen fehlen dringend notwendige Regelungen überhaupt; hierzu gehören vor allem Regelungen

— über die Erhaltung oder Verbesserung des Gütezustandes der Gewässer und

— über die behördlichen Anforderungen an das Einleiten von Abwasser in die Gewässer.

Die insoweit bestehenden Unterschiede und Gesetzgebungslücken können aus wasserwirtschaftlichen, allgemeinwirtschaftlichen und rechtlichen Gründen nicht länger hingenommen werden.

Das geltende Wasserrecht mit seinen weitgehend nur polizeirechtlichen Einwirkungsmöglichkeiten (etwa Verboten, Genehmigungsvorbehalten oder Einzelauflagen) reicht nicht mehr aus. Mit diesem Instrumentarium allein sind die Wasserbehörden nicht in der Lage, den Wettlauf mit der Verunreinigung unserer Gewässer und den zunehmenden Ver-

schmutzungsgefahren zu gewinnen. Hinsichtlich der Abwasserbelastung weisen die Statistiken für die Jahre 1963 bis 1969 aus, daß die absolute Menge ungereinigter oder nicht ausreichend gereinigter Abwasser trotz verstärkten Baus von Kläranlagen gestiegen ist. Für einen effektiven Gewässerschutz bedarf es daher der Festlegung von Standards für die Gewässergüte, von Grenzwerten für die Zulässigkeit von Abwassereinleitungen und von technischen Regeln, z. B. für die Lagerbehälter von wassergefährdenden Stoffen. Dabei sei besonders darauf hingewiesen, daß auch in allen anderen Bereichen des Umweltschutzes, die technische Rechtsregelungen erfordern, wie etwa auf dem Gebiet der Luftreinhaltung und der Lärmbekämpfung, des Strahlenschutzes oder der Abfallbeseitigung, die Schaffung von einheitlichen Grenzwerten, Standards oder technischen Regeln auf Grund der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes bereits möglich und gesetzgeberisch auch schon in erheblichem Umfang realisiert oder in Angriff genommen ist. Nur für den Bereich des Wasserhaushalts kann die Bundesregierung die im Interesse des Umweltschutzes notwendigen Standards, Grenzwerte oder technischen Regeln nicht bestimmen, da es sich hierbei um Vollregelungen handeln würde, die auf Grund der Rahmenkompetenz gemäß Art. 75 Nr. 4 GG nicht mehr zulässig wären.

Die Gründe für die Notwendigkeit bundeseinheitlicher Vollregelungen auf diesem Gebiet sind insbesondere:

1. Aus nationaler wie auch aus internationaler Sicht wird immer drängender die Forderung erhoben, effektive, nicht an Ländergrenzen endende Vorschriften zur Erhaltung des Gütezustandes der Gewässer und zu deren Sanierung zu schaffen.

   Maßnahmen zur Reinhaltung der Gewässer, deren Stand trotz aller Bemühungen immer noch sehr unbefriedigend ist, sind nicht hinreichend wirksam, wenn sie in erster Linie nach regionalen Gesichtspunkten ausgerichtet sind. Überregionale wasserwirtschaftliche und wirtschaftliche Gesichtspunkte gewinnen mehr und mehr an Bedeutung. Die Reinhaltung der Binnenwasserstraßen, unserer größten und wasserwirtschaftlich bedeutsamsten oberirdischen Gewässer, ist wirksam nur durch übergebietlich abgestimmte Maßnahmen zu betreiben, nicht nur, weil diese Gewässer durchweg mehrere Länder durchfließen, sondern auch wegen der Auswirkungen, die Abwassereinleitungen oft über weite Strecken haben können.

   Es bedarf daher neuer bundeseinheitlicher Vorschriften, die es der Bundesregierung ermöglichen, durch allgemeine Verwaltungsvorschriften

   — einheitliche Merkmale festzusetzen, nach denen der Gütezustand eines Gewässers bestimmt werder kann, so daß Gewässer, die diesen oder einen besseren Zustand haben, in ihm erhalten und Gewässer mit schlechterem Zustand saniert werden müssen;

   — zu bestimmen, welche Anforderungen an die Einleitung des Abwassers in die Gewässer zu stellen sind.

   Mit dem Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes vom 12. September 1972 (BT-Drucksache VI/3765) hat die Bundesregierung in der vergangenen Legislaturperiode u. a. Vorschriften zur Ergänzung des Wasserhaushaltsgesetzes vorgelegt, die für die Einführung eines auf die Bedürfnisse der Trinkwasserversorgung ausgerichteten Gewässergüte-Standards und für den Erlaß von allgemeinen Verwaltungsvorschriften über Anforderungen an das Einleiten von Abwasser in die Gewässer notwendig sind. Einwendungen des Bundesrates (vgl. Anlage 2 der BT-Drucksache VI/3765) hat sie widersprochen (vgl. Anlage 3 der genannten Drucksache) und insbesondere darauf hingewiesen, daß derartige Vorschriften inzwischen in vielen europäischen und außereuropäischen Staaten zum wasserrechtlichen Instrumentarium gehören. Nationale Vorschriften dieser Art sind dringend erforderlich, damit bei entsprechenden internationalen Regelungen, die sich bereits abzeichnen (vgl. Entwurf für eine Europäische Gewässerschutzkonvention, Umweltschutzprogramm der Europäischen Gemeinschaften), die deutsche Konzeption für die Reinhaltung der Gewässer erfolgreich vertreten werden kann.

2. Bei den Anlagen zum Lagern wassergefährdender Stoffe geht es um die Regelung typischer Tatbestände, die zu Hunderttausenden auftreten. Die hier zu treffenden Regelungen sind weitgehend technisches Recht. In diesem Bereich stellen bekanntlich von Land zu Land unterschiedliche Regelungen sowohl für Hersteller und Händler als auch für die Betreiber von Anlagen eine durch Wettbewerbsverzerrungen und durch Rechtsunsicherheit gekennzeichnete Belastung dar. Wie aus einer vom Bundesminister des Innern erstellten Synopse über die bestehenden Lagerverordnungen der Länder ersehen werden kann, gibt es bereits hinsichtlich des Geltungsbereichs vielfältige Unterschiede, ferner auch bei den Regelungen über die Anforderungen sowie über die Prüfung und Überwachung durch Sachverständige. Aus nationaler Sicht und auch im Hinblick auf eine Harmonisierung solcher Vorschriften im internationalen oder subranationalen Bereich ist es notwendig, diese Vorschriften ebenso bundeseinheitlich zu erlassen, wie es mit den im engen Zusammenhang hiermit stehenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften über die Errichtung und den Betrieb von Anlagen zur Lagerung, Abfüllung und Beförderung brennbarer Flüssigkeiten gemäß § 24 GewO geschehen ist.

   Die Bundesregierung hat in Ausführung ihres Umweltprogramms in der vergangenen Legisla-

turperiode mit dem Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes vom 30. November 1971 (BT-Drucksache VI/2896) u. a. die Einführung eines neuen § 19 g in das Wasserhaushaltsgesetz vorgeschlagen, der es ihr ermöglichen wird, die Anforderungen an Anlagen zum Lagern und Abfüllen wassergefährdender Stoffe bundeseinheitlich zu regeln. Die Bundesregierung hat den Einwendungen des Bundesrates gegen diese Vorschriften (vgl. Anlage 2 der BT-Drucksache VI/2869) widersprochen und gleichzeitig das Bedürfnis nach einer bundeseinheitlichen Regelung für diesen Bereich mit weiteren Gründen aus wirtschaftlicher wie auch aus rechtlicher Sicht untermauert (vgl. BT-Drucksache VI/2869, S. 16 und 17).

Für Regelungen, die auf den vorgenannten Bereichen des Wasserrechts bundeseinheitlich getroffen werden müssen, bedarf es der im Gesetzentwurf vorgesehenen Verfassungsänderung. Der Bund mag zwar auf Grund der Rahmenkompetenz nach Art. 75 Nr. 4 GG auch jetzt noch befugt sein, Einzelvorschriften neu in das Wasserhaushaltsgesetz aufzunehmen. Er ist jedoch nicht in der Lage, auf dieser Grundlage die erforderlichen Vollregelungen auf dem Gebiete der Gewässerreinhaltung, dem Kernstück der Wasserwirtschaft, zu treffen.

2. Zu Artikel I Nr. 2:

Wegen der Einbeziehung des Wasserhaushalts in den Katalog der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenzen (Artikel 74 Nr. 24) ist es notwendig, dieses Sachgebiet in Artikel 75 zu streichen.

3. Zu Artikel II:

Die vorgeschlagene Regelung erfordert keine Übergangszeit. Das Gesetz kann deshalb zum frühest möglichen Zeitpunkt in Kraft treten.

C. Kosten

Die Haushalte des Bundes und der Länder werden durch dieses Gesetz nicht mit Kosten belastet.

Anlage 2

Stellungnahme des Bundesrates

Die von der Bundesregierung für das Gebiet des „Wasserhaushalts" angestrebte Grundgesetzänderung (konkurrierende Gesetzgebung anstelle Rahmenkompetenz) soll nach der Begründung zu dem Gesetzentwurf die Grundlage dafür schaffen, das Wasserhaushaltsgesetz zu novellieren.

Die Achtung vor der Verfassung verlangt, daß die Verteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Ländern nur dann geändert werden sollte, wenn wirklich schwerwiegende Argumente eine solche Änderung zwingend verlangen. Insbesondere muß eine Änderung einzelner Vorschriften des Grundgesetzes vermieden werden, bis im Zuge der geplanten Verfassungsreform grundsätzliche Klarheit über die Fortentwicklung des föderativen Systems besteht. Ein zwingendes Bedürfnis, bereits vorher das Grundgesetz zu ändern, kann im vorliegenden Fall nicht erkannt werden.

1. Der Vorwurf, die wasserrechtlichen Landesvorschriften seien uneinheitlich und unübersichtlich, richtet sich in dieser Allgemeinheit gegen jede Gesetzgebungskompetenz der Länder und damit gegen das föderalistische Prinzip des Grundgesetzes selbst. Die Bundesregierung müßte erst den Nachweis erbringen, daß eine einheitliche abschließende Bundesregelung unumgänglich ist. Dieser Nachweis wird auch durch den gleichzeitig eingereichten Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes (Bundesrats-Drucksache 201/73) nicht erbracht. Der Bundesrat hat bereits in seinen Stellungnahmen zu den in der letzten Legislaturperiode eingebrachten Entwürfen für ein Viertes und Fünftes Gesetz zur Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes nachgewiesen, daß die erforderlichen Änderungen des Wasserhaushaltsgesetzes auch ohne Grundgesetzänderung möglich sind (vgl. Drucksachen VI/2869 und VI/3765). Da der nunmehr vorliegende Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes im wesentlichen die bisherigen Entwürfe eines Vierten und Fünften Änderungsgesetzes übernimmt, ist insoweit keine Änderung der Sache nach eingetreten.

2. Soweit in der Begründung des Entwurfs im einzelnen erneut Bereiche aufgezählt wurden, für die nach Ansicht der Bundesregierung eine einheitliche Regelung erforderlich sei, bedürfen diese Bereiche aber entweder keiner einheitlichen Regelung, oder sie könnten auch innerhalb der Rahmenkompetenz durch eine Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes einheitlich geregelt werden:

   a) Der Ansicht der Bundesregierung, daß für den Gewässerschutz über die vom Bundesrat gebilligten oder sogar selbst vorgeschlagenen Änderungen hinaus ein Bedürfnis für eine einheitliche Regelung bestehe, muß erneut widersprochen werden.

   Der Bundesrat hat sich bereits im Jahre 1965 aus Anlaß des – gescheiterten – Entwurfs eines Dritten Änderungsgesetzes zum Wasserhaushaltsgesetz (Drucksache IV/3140) eingehend mit der Frage einer neuen einheitlichen Regelung des Gewässerschutzes befaßt. Er hatte den seinerzeitigen Gesetzentwurf vorwiegend aus sachlichen Gründen und nicht allein wegen der bestehenden verfassungsrechtlichen Bedenken abgelehnt (vgl. Bundesrats-Drucksache 387/65 – Beschluß). Das gilt insbesondere für die von der Bundesregierung erneut vorgeschlagenen Gewässergütestandards, die – wie auch die bereits laufenden internationalen Verhandlungen zeigen – nur eine Verschlechterung der heute schon von den Ländern verlangten Anforderungen erwarten lassen. Soweit internationale Vereinbarungen zustande kommen sollten, ist die bestehende Gesetzgebungskompetenzverteilung kein Hinderungsgrund, denn selbst auf dem Gebiet der ausschließlichen Gesetzgebung der Länder ist es möglich, internationale Vereinbarungen in innerstaatliches Recht zu transponieren.

   b) Die Absicht der Bundesregierung, für das Gebiet des Wasserrechts auch einheitliche Verwaltungsvorschriften zu erlassen, würde keineswegs eine Verbesserung, sondern ganz sicher eine Verschlechterung des wasserrechtlichen Vollzugs bringen.

   Die Wasserwirtschaft ist ein bedeutsamer Faktor für die Lebensverhältnisse eines bestimmten Lebensraumes. Wasserwirtschaftliche Fragen müssen auch die regionale Wirtschaftsstruktur, die Landesplanung, den Verkehr und die sonstigen kommunalen, gewerblichen und baupolizeilichen Erfordernisse berücksichtigen. Diese sind zum Teil regional sehr verschieden. Es muß daher weiterhin den Ländern überlassen bleiben, die auf sie zukommenden Probleme entsprechend den von ihnen gebildeten Schwerpunkten zu lösen.

   c) Soweit die Bundesregierung sich für eine einheitliche Regelung der Lagerung wassergefährdender Flüssigkeiten ausspricht, könnte eine solche im Rahmen einer Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes entsprechend der Regelung der Beförderung solcher Stoffe verwirklicht werden, ohne daß der rahmenrechtliche Charakter des Wasserhaushaltsgesetzes darunter leiden würde. Ein Bedürfnis ist aber auch insoweit nicht zu erkennen, nachdem die Länder bereits in den wesentlichen Bereichen übereinstimmendes Recht geschaffen haben.

Anlage 3

Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates

1. Die Bundesregierung ist mit dem Bundesrat der Auffassung, daß eine Änderung einzelner Vorschriften des Grundgesetzes nach Möglichkeit vermieden werden sollte, bis die vom Deutschen Bundestag eingesetzte Enquete-Kommission Verfassungsreform ihre Arbeiten abgeschlossen hat. Entgegen der Beurteilung durch den Bundesrat hält die Bundesregierung jedoch im vorliegenden Fall eine Einzelergänzung des Grundgesetzes für dringend geboten, da andernfalls vordringliche Staatsaufgaben, deren Erfüllung keinen Aufschub duldet, nicht sachgerecht erfüllt werden können.

   Im Hinblick auf den Umfang der Arbeit, welche die vom Deutschen Bundestag eingesetzte Enquete-Kommission Verfassungsreform zu bewältigen haben wird, ist wohl erst nach einem längeren und in seiner Dauer gegenwärtig noch nicht hinreichend absehbaren Zeitraum mit abschließenden Empfehlungen der Kommission zu rechnen. In welcher Zeitspanne eine Umsetzung dieser Ergebnisse in die Gesetzgebung möglich sein wird, läßt sich dementsprechend zur Zeit ebenfalls noch nicht übersehen. Mit Rücksicht auf die Dringlichkeit der Aufgabe, die Gewässer durch wirksame bundeseinheitliche Vorschriften zu schützen bzw. zu sanieren, kann die Bundesregierung jedoch so lange nicht warten. Die Bundesregierung ist bisher stets davon ausgegangen, daß sie dann nicht darauf verzichten kann, Initiativen zu verfassungsändernden Gesetzen zu ergreifen, wenn sie dies im Interesse des Gemeinwohls für erforderlich hält. Auch der Bundesrat hat diese Beurteilung, wie die auf seine Initiative hin zustande gekommene konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für das Waffenrecht zeigt, bisher geteilt.

2. Der Bundesrat ist im übrigen einer Erweiterung der Gesetzgebungskompetenz des Bundes für den Wasserhaushalt mit weithin denselben Gründen entgegengetreten, die er bereits im Jahre 1970 hiergegen vorgetragen hat (vgl. Drucksache VI/1298, S. 7). Er hat weder die damalige Gegenäußerung der Bundesregierung (vgl. Drucksache VI/1298, S. 9, 10) noch die neueste internationale Entwicklung auf dem Gebiete des Wasserrechts berücksichtigt.

   Angesichts der zunehmenden Verschmutzung unserer Gewässer wird immer deutlicher, daß die geltenden Vorschriften des Wasserrechts zur Reinhaltung der Gewässer nicht mehr ausreichen. Für einen effektiven Gewässerschutz bedarf es dringend einheitlicher Vorschriften über Standards für die Gewässergüte, über Grenzwerte für die Zulässigkeit von Abwassereinleitungen und über Anforderungen an die schadlose Lagerung wassergefährdender Stoffe, wie sie die Bundesregierung im gleichzeitig vorgelegten Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes vorschlägt. Der Erlaß derartiger Regelungen des Bundes setzt aber auch nach Auffassung des Bundesrates die mit dem vorliegenden Gesetzentwurf angestrebte konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes für den Wasserhaushalt voraus (vgl. die Stellungnahme des Bundesrates zum Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes, insbesondere zu den Nummern 5 und 7, Bundesrats-Drucksache 201/73 – Beschluß).

   Der Auffassung des Bundesrates, daß für bundeseinheitliche Regelungen in dem oben bezeichneten Sinne kein Bedürfnis bestehe, kann nicht gefolgt werden. Den unter Nummer 2 der Stellungnahme des Bundesrates angeführten Gründen ist im wesentlichen folgendes entgegenzuhalten:

   a) Die Wasserqualität von Oberflächengewässern, die der Trinkwasserversorgung dienen, muß bestimmten Anforderungen genügen. Insbesondere dürfen giftige, cancerogene oder sonst gesundheitlich bedenkliche Stoffe nicht im Trinkwasser und damit auch nicht im Rohwasser für die Trinkwasserversorgung sein, und zwar im Rhein genausowenig wie in anderen Flüssen, die zur Trinkwasserversorgung herangezogen werden.

      Gewässergütestandards in Verbindung mit Grenzwerten für das Einleiten von Abwasser in die Gewässer sind erforderlich, um zu erreichen, daß Gewässer, die einen aus der Sicht der Trinkwasserversorgung noch ausreichenden Gütezustand haben, in diesem Zustand erhalten, Gewässer aber, die einen schlechteren Gütezustand haben, im Interesse des Wohls der Allgemeinheit saniert werden. Regelungen dieser Art, die in zahlreichen anderen Industriestaaten, wie insbesondere in den USA, in Japan, in der Schweiz und in der DDR, längst eingeführt worden sind, sind in der Bundesrepublik Deutschland besonders deshalb dringlich, weil hier bekanntlich in absehbarer Zeit aus den meisten Oberflächengewässern unmittelbar oder mittelbar Rohwasser für Trinkwasserzwecke entnommen werden muß.

      Auf die Zwecke der Trinkwasserversorgung ausgerichtete Gewässergütestandards sind eine Art von Gesundheitsnormen, die national – und möglichst auch international – einheitlich sein müssen. Auf internationaler Ebene hat sich diese Erkenntnis weithin durch-

gesetzt, wie die einschlägigen Verhandlungen zu dem Entwurf einer Europäischen Gewässerschutzkonvention im Rahmen des Europarates und zu dem Umweltschutzprogramm der Europäischen Gemeinschaften zeigen. Wenn der derzeitige Stand dieser Verhandlungen die Befürchtung nährt, daß die vorgeschlagenen Gütestandards die schon heute in der Bundesrepublik Deutschland gestellten Anforderungen verschlechtern, so kann dieser Befürchtung nicht damit begegnet werden, daß von deutscher Seite auf die Bestimmung des im Hinblick auf die Trinkwasserversorgung für notwendig anzusehenden Gütestandards verzichtet wird. Vielmehr können die deutschen Vorstellungen darüber, wie ein solcher Gütestandard beschaffen sein muß, in den internationalen Verhandlungen nur dann mit entsprechendem Gewicht und mit Aussicht auf Erfolg vertreten werden, wenn solche Gütestandards national überhaupt vorhanden sind. Die einschlägigen Verhandlungen im Europarat und in den Europäischen Gemeinschaften machen gerade auch aus internationaler Sicht deutlich, wie dringend nationale Vorschriften über einen auf die Trinkwasserversorgung ausgerichteten Gewässergütezustand und über entsprechende Grenzwerte für Abwassereinleitungen im Sinne der §§ 26 a bis 26 c des Entwurfs eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes sind.

b) Die Absicht der Bundesregierung, die Bestimmung des auf die Trinkwasserversorgung ausgerichteten Gütestandards und der Anforderungen an das Einleiten von Abwasser in die Gewässer nach den §§ 26 a und 26 c des Entwurfs eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes in der Form von Verwaltungsvorschriften zu treffen, trägt Einwendungen des Bundesrates gegen den von ihm im Jahre 1965 abgelehnten Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes (vgl. Drucksachen IV/3140 und IV/3522) Rechnung. Der Bundesrat hatte sich damals entschieden gegen den Vorschlag, die angegebenen Regelungen durch Rechtsverordnung zu treffen, ausgesprochen und vorgetragen, daß die starre Festlegung von Anforderungen durch Rechtsvorschriften zu schwer überwindbaren Schwierigkeiten in der Praxis führen müsse (vgl. Bundsrats-Drucksache 387/65 – Beschluß).

Es trifft aber auch nicht zu, daß allgemeine Verwaltungsvorschriften wegen ihrer Einheitlichkeit eine Verschlechterung des wasserrechtlichen Vollzugs mit sich bringen. Denn regionalen Belangen kann auch und gerade in allgemeinen Verwaltungsvorschriften in angemessenem Umfang Rechnung getragen werden. Die bundeseinheitlichen Verwaltungsvorschriften zur Durchführung der §§ 16 ff. GewO sind hierfür ebenso ein Vorbild wie die technischen Anleitungen zur Reinhaltung der Luft und zum Schutz gegen den Lärm.

c) Der Vorschlag der Bundesregierung, Vorschriften über Anforderungen an die Anlagen zum Lagern und Abfüllen wassergefährdender Stoffe in das Wasserhaushaltsgesetz einzufügen (vgl. Artikel 1 Nr. 15 des Entwurfs eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes) entspricht in seinem wesentlichen Inhalt den Regelungen, die für die Beförderung solcher Stoffe in Rohrleitungsanlagen in den § 19 a ff. WHG bereits enthalten sind. Diese Vorschriften, die mit dem Zweiten Gesetz zur Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes vom 6. August 1964 (Bundesgesetzbl. I S. 611) in das Wasserhaushaltsgesetz eingefügt worden sind, sind auf der Grundlage der Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für das Recht der Wirtschaft (Artikel 74 Nr. 11 des Grundgesetzes) erlassen worden. Sowohl die Bundesregierung als auch der Bundesrat hatten Bedenken, diese Vollregelungen, insbesondere die Vorschrift über die Ermächtigung der Bundesregierung zum Erlaß von Rechtsverordnungen in § 19 d WHG, auf die Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes nach Artikel 75 Nr. 4 des Grundgesetzes zu stützen. Im vorliegenden Falle kann auch die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für das Recht der Wirtschaft nicht als ausreichend angesehen werden, da wassergefährdende Stoffe, wie inkbesondere das Heizöl, nicht nur im gewerblichen Bereich, sondern in großem Umfang auch im kommunalen und privaten Bereich gelagert werden.

Dem Bedürfnis nach einheitlichen Vorschriften für dieses weitgehend technische Rechtsgebiet genügen die geltenden Ländervorschriften nicht. Wie sich aus einer vom Bundesminister des Innern erstellten Synopse über die bestehenden Lagerverordnungen der Länder ergibt, bestehen bereits hinsichtlich des Geltungsbereichs, ferner aber auch bei den Regelungen über die Anforderungen an die Anlagen sowie über die Prüfung und Überwachung durch Sachverständige vielfältige Unterschiede. Es kommt hinzu, daß dem Fortschritt auf dem Gebiet von Wissenschaft und Technik hier ebenso wie bei den Nachbarvorschriften über Anforderungen an Anlagen zum Lagern und Abfüllen brennbarer Flüssigkeiten nach § 24 GewO durch einheitliche Regelungen, die für das gesamte Bundesgebiet verbindlich sind, Rechnung getragen werden muß. Gerade deshalb bedarf es auch nach Ansicht der Sachverständigen, vor allem der Technischen Überwachungsvereine, und der Betroffenen dringend der von der Bundesregierung angestrebten bundseinheitlichen Vorschriften.

Wie die Bundesregierung schon in der Begründung zu diesem Gesetzentwurf ausgeführt hat, ist es in allen anderen Bereichen des Umweltschutzes, die technische Rechtsregelungen erfordern, möglich, solche Regelungen auf der Grundlage der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes zu erlassen. Lediglich für den Teilbereich des Gewässerschutzes ist diese Möglichkeit z. Z. mangels hinreichender Gesetzgebungskompetenz des Bundes noch nicht gegeben. Dieser Zustand kann nicht länger hingenommen werden, wie die zahlreichen Äußerungen zu der ablehnenden Haltung des Bundesrates gegenüber dieser Vorlage, insbesondere auch aus der wasserwirtschaftlichen Praxis beweisen. In jüngster Zeit haben sich u. a. der Präsident der Internationalen Arbeitsgemeinschaft der Wasserwerke im Rheineinzugsgebiet wie auch der Verband der beratenden Ingenieure öffentlich für die mit dieser Vorlage angestrebte Grundgesetzänderung ausgesprochen.